

Entre mondialisation et multipolarité : pour une politique étrangère du Canada globale et humaine

Lloyd Axworthy

Volume 28, numéro 1, 1997

URI : <https://id.erudit.org/iderudit/703709ar>

DOI : <https://doi.org/10.7202/703709ar>

[Aller au sommaire du numéro](#)

Éditeur(s)

Institut québécois des hautes études internationales

ISSN

0014-2123 (imprimé)

1703-7891 (numérique)

[Découvrir la revue](#)

Citer cet article

Axworthy, L. (1997). Entre mondialisation et multipolarité : pour une politique étrangère du Canada globale et humaine. *Études internationales*, 28(1), 105–121. <https://doi.org/10.7202/703709ar>

ESSAI ET DOCUMENT*

Entre mondialisation et multipolarité : pour une politique étrangère du Canada globale et humaine

Lloyd AXWORTHY**

Le mur de Berlin est tombé, la démocratie vibre dans plus de pays que jamais auparavant, l'économie de marché règne en souveraine incontestée, la pendule nucléaire égrène moins féroce ment ses secondes de terreur... Et pourtant, l'inquiétude demeure, plus sourde mais aussi plus poignante qu'avant. Les exclus de la société, tant nationale qu'internationale, forment un groupe grandissant ; des populations entières sont ravagées, dévastées, détruites ; le nettoyage ethnique fait partie du nouveau vocabulaire de l'horreur ; les droits de la personne sont bafoués sans vergogne et avec un nouveau raffinement ; les marchands d'armes continuent à prospérer ; enfin, les menaces de fragmentation sociale et politique, même dans les sociétés dites avancées, continuent de planer sur nos têtes.

C'est dans ce contexte d'ambiguïté et de contradictions que doit s'insérer une réflexion sur la politique étrangère de notre pays et sur les valeurs qui la sous-tendent. Ma thèse est simple : si aujourd'hui la politique étrangère d'un pays comme le Canada doit s'épanouir dans un tel cadre, il n'a désormais d'autre choix, compte tenu de ses attributs, de ses qualités et de son histoire, que de s'engager, car de cet engagement dépendra sa propre survie.

Le Canada dans le monde

Je relisais récemment l'énoncé de 1995 de la politique étrangère du gouvernement sur « Le Canada dans le monde », lui-même issu de la promesse contenue dans le Livre Rouge du Parti Libéral et publié à la suite d'importantes consultations avec la population canadienne. Je m'étonnais de la sérénité de

* Sous cette rubrique *Études internationales* publie des contributions qui peuvent être utiles pour susciter réflexions, débats ou propositions de recherche. Il va sans dire que les opinions exprimées dans ces essais et documents n'engagent que la responsabilité de leurs auteurs.

** *Ministre des Affaires étrangères, Ottawa.*

l'analyse comme de la justesse des perspectives, notamment sur le rôle joué dans le passé par le Canada et les possibilités qui s'offrent à lui dans ses « régions naturelles » que sont le Pacifique et les Amériques compte tenu de l'importance croissante de la dimension économique dans la définition de l'influence et du pouvoir dans le monde. Les atouts du Canada pour réaliser ses trois grands objectifs de croissance, sécurité et unité sont incontestables et influencent les grandes orientations du gouvernement pour « faire en sorte que le Canada continue à faire sa juste part pour ce monde et maintienne sa contribution fière et distincte à la gestion de la planète et à la prospérité internationale ». Mais les défis, au regard du passé, sont considérables.

Le demi-siècle écoulé depuis la fin de la Deuxième Guerre mondiale s'est révélé, pour le Canada, une ère de prospérité et d'influence exceptionnelle. L'évolution politique internationale comme les impératifs de l'économie nous ont été favorables et nous avons saisi la plupart des occasions qui nous étaient offertes pour marquer de nos initiatives le cours de l'histoire. Mais au seuil du troisième millénaire, le monde qui s'ouvre à nous semble déjà devoir être très différent de celui où nous avons connu tant de succès. Notre avenir sera profondément tributaire de notre capacité à comprendre les forces nouvelles qui façonnent notre environnement et de notre aptitude à faire preuve de créativité et d'énergie pour les prendre en compte et en tirer le meilleur parti.

Les perspectives sont prometteuses. Notre sécurité collective est moins menacée qu'elle ne l'a jamais été depuis au moins deux générations tandis que les valeurs libérales, tant politiques qu'économiques n'ont jamais été aussi universellement acceptées. Maintenant que le monde est débarrassé de la rivalité Est-Ouest qui mobilisait son imagination et sapait son énergie, en principe, nous devrions être en mesure de promouvoir une vision plus humaine et plus juste sur la scène internationale. Nous devrions également mieux œuvrer en faveur d'un développement économique durable sur tous les continents.

Toutefois, les changements structurels profonds qui secouent le système mondial suscitent de nouvelles menaces pour la sécurité du monde, qu'il s'agisse des rivalités potentielles entre puissances en émergence, de la renaissance du nationalisme réducteur, de l'érosion de la règle de droit dans le commerce international et la remontée de l'unilatéralisme, de torts irréparables infligés aux écosystèmes ou des sources de menaces nouvelles et incontrôlables pour notre santé personnelle et notre sécurité. En outre, même si nous nous félicitons des succès remportés ici et là par un nombre grandissant de pays en développement, il en demeure plusieurs dont la stagnation, voire la régression s'accompagne d'une grande misère, de moins en moins acceptable, si tant est qu'elle l'ait jamais été.

En d'autres mots, une vue d'ensemble sur la situation dans le monde d'aujourd'hui est faite de contrastes, de signes inquiétants, de contradictions et d'écueils même si les raisons d'espérer existent.

Mondialisation

Les tendances les plus puissantes et les plus mobilisatrices dans le système international aujourd'hui sont liées au phénomène de la mondialisation, à savoir l'émergence d'un système économique véritablement mondial, marqué par l'internationalisation des marchés des biens, des services et des facteurs de production, par des stratégies de commercialisation, d'investissement et de production du secteur privé à l'échelle de la planète, par une révolution dans le monde des communications avec la découverte sans cesse confirmée du rôle grandissant du « pouvoir souple » – « *soft power* » dit-on en anglais. Enfin, à l'interdépendance s'ajoute l'attrait grandissant, voire la fascination qu'exercent les valeurs libérales sur les populations même si celles-ci ne savent pas toujours qu'il s'agit de valeurs à apprivoiser et que les différences culturelles entre les pays, groupes et régions appellent bien des ajustements de société, et même de civilisation.

La fin de la guerre froide a éliminé un obstacle majeur à l'épanouissement de ces tendances comme à la reconnaissance de leur existence. Par ailleurs, le château de cartes Est-Ouest, en tombant, a fait disparaître, fût-ce temporairement, l'obsession de la sécurité au profit d'une priorité obligée accordée à l'économie. L'héritage de la chute du mur de Berlin, c'est la fin de la bipolarité et l'avènement encore en mutation de nouveaux acteurs significatifs sur la scène internationale, heureusement accompagné d'une vague rassurante de démocratisation en Europe de l'Est, en Amérique latine et en Asie de l'Est. Le vocable de « gouvernance » est devenu le point de référence pour des sociétés en transition et le passage obligé vers le sentiment d'appartenance à une communauté globale.

Mais cette transition phénoménale ne s'opère pas sans heurts. Et le monde qui est en train de voir le jour, pose de nouveaux défis à la diplomatie canadienne, notamment parce qu'il existe de moins en moins de frontières identifiables entre l'interne et l'externe, que la plupart des conflits sont le produit de divisions ethniques, culturelles, religieuses, économiques bien avant que d'être des manifestations de politiques de puissance ou de force.

Anciens interlocuteurs ...

Les relations extérieures du Canada, au cours des cinquante dernières années d'un monde bipolaire ont été définies à l'aune du club des pays riches, riverains de l'Atlantique, et du Japon. Certes nous avons été internationalistes et multilatéralistes, mais la poursuite de nos objectifs s'est effectuée selon la logique d'un membre du groupe des pays privilégiés. Nos relations avec les États-Unis ont toujours été la principale source de préoccupation de notre politique étrangère en même temps que notre principale source d'influence dans le monde. Les États-Unis ont été à l'origine de la plupart des cadres institutionnels de la sécurité et de la coopération économique internationale après la Deuxième Guerre mondiale. Les Européens, affaiblis par la guerre, ont

emboîté le pas tout en s'efforçant de reconstituer leur puissance dans un cadre communautaire nouveau, tandis que la rivalité Est-Ouest ne nous a guère permis d'intensifier nos relations avec l'Europe de l'Est et l'Empire soviétique.

Il y a encore peu de temps, les fractures nord-sud, même si elles devinrent moins rigides au lendemain de la décolonisation, limitaient notre capacité d'étoffer nos relations avec les pays du sud, par-delà une certaine superficialité de bon aloi où l'aide extérieure était autant facteur de bonne conscience et source de revenus additionnels qu'expression d'altruisme pur. En outre, nos intérêts envers le sud passaient bien souvent par le prisme des relations est-ouest. L'Afrique était divisée en zones d'influence et comme elle, l'Asie était commodément classée sous-développée. Il a fallu beaucoup de temps pour que même les deux pays les plus peuplés du monde, la Chine et l'Inde, aux prises avec des difficultés économiques et des soubresauts politiques considérables, commencent à compter pour quelque chose dans nos intérêts. Quel contraste avec la situation aujourd'hui ! Mon récent voyage en Inde m'a convaincu combien au contraire ces pays, pour une bonne part, tiennent entre leurs mains la clé de la stabilité et de la prospérité de demain. L'Amérique latine, pour sa part, apparaissait jusqu'à tout récemment comme une caricature généralisée du pouvoir dictatorial des militaires. Là encore, j'ai pu constater à de nombreuses reprises combien tout cela avait changé.

... et nouveaux acteurs

En effet, aujourd'hui, moins de dix ans après l'effondrement de l'Union soviétique et la défection de bon nombre d'adeptes du communisme, à quelques exceptions importantes près, ce monde que l'on croyait figé s'est totalement transformé et se caractérise par une prodigieuse diversité. La Russie n'a plus d'alliance et plus d'empire ; son message idéologique s'est tu et la puissance qui en est ressortie n'inspire certainement plus la peur d'antan. Aux prises avec des problèmes considérables, elle a vu ses anciennes alliées répudier l'expérience soviétique et se tourner vers la communauté occidentale. Elle-même fait l'apprentissage du capitalisme et de la loi du marché.

Le « sud » n'existe plus comme tel, si tant est qu'il ait pu jamais revendiquer une cohérence, nonobstant l'illusion du non-alignement, et à sa place sont nés les « Tigres » d'Asie, le capitalisme socialiste de Chine, la relance économique d'une Amérique latine éprise de démocratie, avec la prise en compte obligée de pays jadis ignorés comme le Brésil et le Mexique. En outre, comme je viens de le constater en Inde, une reprise économique cahotante mais réelle vient de s'engager dans la démocratie la plus peuplée du monde. Ces changements marquent une évolution structurelle profonde dans le monde, parce que le poids et l'influence qu'exercent ces pays au sein du système international sont essentiellement tributaires de leur puissance économique.

Ces changements ont une influence profonde sur notre politique étrangère. Les « vieux clubs » atlantiques, eurocentriques et occidentaux demeurent

vitaux pour le Canada, mais nous sommes aussi de plus en plus conscients de nos intérêts, voire de notre appartenance à un monde nouveau, en Asie, en Amérique latine et, au regard des origines de notre population, en Europe de l'Est. Par exemple, il ne peut être indifférent pour la politique étrangère du Canada qu'un million de Canadiens se réclament d'une origine ukrainienne ou que chaque année vingt mille immigrants nous arrivent de l'Inde.

Notre relation principale reste et demeurera toujours celle que nous avons avec les États-Unis. Proximité géographique, intégration économique, interpénétration culturelle sont les déterminants de cette relation de même que leur défi permanent. Les États-Unis sont aujourd'hui la seule superpuissance, quelle que soit l'évaluation que l'on fasse des rapports de force au regard de sa puissance économique, de sa suprématie militaire, et de son influence culturelle et linguistique. En outre, la nature de ses institutions politiques en fait une puissance d'action dont l'engagement est autant une fin qu'un moyen, même si l'admirable consensus de politique étrangère de l'époque bipolaire s'est fragilisé quelque peu devant les nouvelles exigences de la scène internationale. Il faut aussi prendre en compte l'influence de ceux qui, notamment au Congrès américain, estiment que le système commercial international dont les États-Unis ont tracé les contours et façonné les règles, a permis à d'autres d'en profiter aux dépens de l'Amérique, et qui voudraient unilatéralement modifier les leviers ou les règles du jeu.

Les États-Unis, comme le reste du monde, changent et la montée du Sud et de l'Ouest américains, plus isolationnistes que l'intelligentsia traditionnelle de la Côte Est américaine, est un facteur d'influence sur la politique étrangère des nations aussi important que bien d'autres facteurs extérieurs. Nous sommes peut-être à la veille de découvrir une politique étrangère américaine qui sera plus sélective, plus unilatéraliste et plus axée sur les intérêts directs des États-Unis que sur des préoccupations d'ordre systémique. Madeleine Albright nous donnera à ce propos des points de repère plus exacts. Le leadership américain en politique étrangère est moins prévisible qu'il ne l'était, autant parce que la nature du système politique américain évolue que parce que les problèmes qui se posent sont nouveaux et moins prévisibles. Mais ce leadership demeure essentiel comme on le voit en Bosnie, à Haïti, au Moyen-Orient et dans les autres points chauds du globe.

Pour le Canada plus encore que pour le reste du monde, l'important, c'est l'orientation que donneront les États-Unis à la politique commerciale au cours du second mandat Clinton au moment où se dessinent les cheminements distincts des trois grandes régions économiques du globe – l'Europe où l'objectif politique détermine bien des choix économiques, l'Asie-Pacifique où le libre-échange est un vœu plus qu'une réalité, et les Amériques où l'ALENA et le MERCOSUR constituent des modèles de relations à peaufiner soigneusement pour éviter d'effaroucher ceux qu'inquiète l'omnipotence économique américaine.

Face aux États-Unis, que ce soit sur le plan commercial ou sur la politique étrangère, nous ne pouvons nous permettre d'être des observateurs

passifs. Les changements sur la scène internationale et l'évolution politique intérieure américaine nous imposent de prendre nos responsabilités, et s'il faut nous démarquer par rapport aux États-Unis quand nos intérêts sont en jeu, nous le faisons. La conjoncture actuelle ne nous impose plus une fidélité inconditionnelle au leadership américain au nom de l'intérêt supérieur de la sécurité mondiale. Les meilleurs amis du monde peuvent avoir des désaccords occasionnels et, par exemple sur Cuba, il est évident que notre conception sur la meilleure façon d'encourager le changement politique, économique et social à La Havane diffère puisque nous mettons l'accent sur le dialogue plutôt que sur l'isolement.

Nos partenaires traditionnels en Europe de l'Ouest sont profondément préoccupés par l'élargissement, l'approfondissement et la gestion de l'Union européenne et par leurs relations avec leurs voisins immédiats. Après avoir réussi à enfouir leurs inimitiés séculaires et donné un sens nouveau à la subsidiarité et aux transferts de souveraineté en matière économique, dont la plus éclatante manifestation est l'avènement prochain d'une monnaie unique, ils s'attachent à définir, avec des succès encore mitigés, une politique étrangère et de défense commune. La réunification de l'Allemagne a pour effet de modifier passablement l'équilibre des relations en Europe et, aux dires de certains, dont le chancelier Kohl lui-même, provoque une accélération de l'intégration au-delà du point de non-retour.

Quand on ajoute à ces préoccupations les affres suscitées par la question de l'élargissement de l'OTAN et la relation conséquente avec la Russie, on comprend sans peine qu'il y ait eu à certains moments une dérive dans la relation transatlantique, particulièrement la relation Canada-Europe. C'est ce qui explique combien nous nous félicitons de la conclusion récente du Plan d'Action Canada-Europe qui va nous permettre de consolider et de confirmer la qualité et la permanence de relations que d'aucuns disent en déclin par rapport aux relations qu'entretient le Canada avec l'Asie. Aux anciennes mères patries que sont la Grande-Bretagne et la France s'ajoutent aujourd'hui comme partenaires privilégiés l'Allemagne désormais incontournable et, notamment sur le plan commercial, l'Italie.

Pour ce qui est de la Russie, les dernières années ont donné naissance à une puissance différente. Toujours sur un pied d'égalité apparent avec les États-Unis sur le plan nucléaire, elle n'est pour l'instant qu'une puissance régionale avec une économie de la taille de celle des Pays-Bas. Mais son importance pour la paix et la sécurité du monde, comme pour l'essor économique de sa population et l'approvisionnement du monde, un peu à l'instar du Canada, en matières premières et ressources énergétiques, reste fondamentale et nous n'avons pas le droit de l'ignorer. D'où l'urgence d'établir une relation de sécurité harmonieuse avec elle dans le contexte de l'admission de nouveaux membres au sein d'une Alliance transformée. Un engagement constant et empreint de confiance doit caractériser le dialogue avec la Russie ; et le Canada, consœur de la Russie dans le nord, doit être un partenaire clé dans ce dialogue. Je considère M. Primakov comme un interlocuteur privilégié et

essentiel et le Canada s'efforce de confirmer d'autant son engagement envers la Russie que le pouvoir à Moscou subit le contrecoup de la convalescence du président Eltsine.

L'émergence de l'Asie constitue le défi à long terme à la fois prometteur et préoccupant par excellence pour les pays occidentaux, *a priori* le Canada, pays riverain du Pacifique, qui se prépare cette année à accueillir le Sommet de l'APEC (Asia Pacific Economic Council). Le « siècle du Pacifique » commencera peut-être dans trois ans. Avec la moitié de la population du monde, le tiers du produit intérieur brut et près du tiers du commerce mondial, sans compter la croissance que connaissent la Chine et les pays de l'Asie de l'Est et du Sud-Est, ce n'est qu'une question de temps. Le Japon, en dépit de ses difficultés économiques présentes et nécessairement temporaires, demeure le point de référence du progrès et du développement dans la région. Au Japon s'ajoutent déjà la Corée, Singapour et Taïwan comme économies développées. L'Inde entame son véritable décollage. Tous ces pays vont prendre leurs places respectives sur la scène mondiale, avec leurs points de vue, leurs démarches et leurs intérêts. Là encore, la politique étrangère du Canada marque des points par sa vision globale, son engagement constant et, tout aussi important, son absence de préjugés ou de comptes à apurer au préalable.

Si la diplomatie asiatique dans la région et dans le monde demeure encore aujourd'hui en deçà de son potentiel et s'il reste encore des progrès à réaliser dans certaines sous-régions pour faire de l'Asie une véritable zone de paix, le changement est aujourd'hui palpable et le véritable enjeu sera celui de l'inclusion économique, politique et sociale de tous les acteurs de la région dans la mouvance collective dont les contours se dessinent déjà aujourd'hui. Le rôle du Japon, jusqu'ici moteur de l'économie asiatique, sera déterminant sur le plan politique dès lors que la région tout entière aura su surmonter le legs du passé, notamment au titre des relations à long terme entre le Japon, la Chine et la Corée. Pour moi, le premier contingent du maintien de la paix japonais au Cambodge en 1992 a été le symbole par excellence de la mondialisation de la sécurité au même titre que la contribution de l'Allemagne au rétablissement de la paix en Bosnie. Enfin, la Chine demeure cette source d'incertitude dont le régime laisse perplexe, mais dont le destin de superpuissance économique force à accélérer, autant que faire se peut, son intégration dans l'économie mondiale et ses institutions.

Plus près de nous, s'il fallait donner des exemples de pays qui démontrent combien nous sommes devenus multipolaires et polycentriques, des pays comme le Mexique et le Brésil viennent immédiatement à l'esprit alors que l'Amérique latine tout entière fait son entrée sur la scène des régions qui comptent.

En tirer les leçons qui s'imposent

Face à ce renouvellement étonnant des chefs de file sur la scène internationale, le Canada doit lui aussi définir ce qu'il est et ce à quoi il se rattache.

Nous sommes une puissance régionale sans région, comme on le dit souvent, parce que nous ne pouvons nous contenter du dialogue bilatéral inégal avec la seule puissance capable d'exercer sa puissance et de projeter son influence partout dans le monde. Notre intérêt croissant pour l'Asie, que certains dénoncent comme un abandon de l'Europe, n'est pas le fruit d'un rejet ou d'un jeu d'exclusion, mais bien le reflet d'une évolution dans nos échanges, nos marchés et même des points d'origine de notre population. C'est une prise en compte de nos intérêts, mais pas un reniement de nos origines et de nos affinités.

De même, nous sommes encore en train de découvrir l'ampleur et la diversité des intérêts qui nous lient à l'Amérique latine. Nos investissements, notre commerce naissant et notre capacité d'influence nous y donnent progressivement une place légitime. Notre démarche en Amérique latine s'inscrit dans le prolongement de cette démarcation à laquelle je faisais allusion plus haut. Ce n'est pas une politique « contre » quelqu'un. C'est simplement une « voie canadienne », une façon de faire qui nous est propre. Ainsi, à Cuba, j'ai obtenu la première déclaration du régime en place consacrant la légitimité des préoccupations en matière de droits de la personne. Au Guatemala, le Canada a envoyé des observateurs, au Brésil, nous avons entamé une fructueuse coopération en matière de droits de la personne et il n'y a pas longtemps, le Premier Ministre a accueilli un groupe de présidents latino-américains pour une concertation nourrie. Devant l'impossibilité pour l'Administration américaine d'obtenir du Congrès l'autorité « *fast track* » pour conclure une négociation dans le cadre de l'ALENA avec le Chili, nous avons pris les devants avec ce dernier pays et négocié notre propre entente qui profite déjà à nos deux pays tout en servant de modèle pour une jonction éventuelle avec les États-Unis.

En fait, nous revendiquons l'appartenance aux trois régions – Atlantique, Pacifique et notre hémisphère, sans compter que nos liens au sein du Commonwealth et de la Francophonie et notre tradition de contributions aux forces de maintien de la paix nous font à la fois citoyens du monde et interlocuteurs intéressés dans bien d'autres parties du monde. Comment expliquer, sinon, notre récent engagement dans la crise des Grands Lacs en Afrique ? Pour ceux qui cherchent les caractérisations faciles, nous sommes plus qu'une puissance moyenne. Nous sommes une puissance moyenne globale, appelée à exercer un rôle sur la scène internationale en fonction d'intérêts globaux.

Des institutions en mouvance

Le multilatéralisme a été au cœur de la politique étrangère canadienne parce que nous avons voulu d'abord traiter avec notre grand voisin du sud en bonne compagnie, puis parce que nous voulions que des règles – la règle de droit – atténuent les velléités unilatérales des autres « gros joueurs » et surtout, enfin, parce que le multilatéralisme correspondait à notre vision de ce que devrait être l'ordre international et des moyens d'y parvenir. Cela étant, les

institutions qui ont été créées au lendemain de la guerre ont vu leur caractère profondément influencé par la guerre froide. Ainsi les institutions de Bretton Woods comme la Banque mondiale et le Fonds monétaire international ne sont jamais devenues mondiales tandis que l'ONU s'est bien souvent transformée en « ring » dans lequel se sont opposées les rivalités politiques et idéologiques.

Sur la scène internationale, il existe différentes formes d'institutions qui perdurent ou qui meurent, selon leur propre capacité d'adaptation. Ainsi, nous sommes passés des institutions « lourdes », multilatérales, tant politiques et de sécurité (ONU, OTAN, Pacte de Varsovie), qu'économiques et financières (BIRD, FMI, OCDE), à des structures plus légères (APEC, GATT/OMC, Commonwealth, Francophonie) où la dimension « alliance » cédait le pas à celle plus diaphane et parfois plus éphémère de « coalition d'intérêts ». Avec des organismes comme l'APEC et au vu de la primauté confirmée de l'économie sur la sécurité, nous évoluons clairement vers un système d'alliances souples, aux allégeances moins contraignantes, basées sur des communautés d'intérêts plutôt que sur des programmes d'action communs.

Aujourd'hui, nous entamons une phase nouvelle dans le développement institutionnel du monde. Qu'il s'agisse de l'OTAN ou même de la Banque mondiale, il y a remise en cause des finalités comme des causes qui les sous-tendaient jusqu'à maintenant au moment même ou ceux qui s'étaient exclus par idéologie veulent maintenant s'y joindre. On assiste à la multiplication d'organisations et d'accords régionaux nouveaux, surtout axés sur l'économie et le commerce et bien souvent la filiation entre organisations régionales et institutions globales n'est pas toujours claire.

La crise des Nations Unies, tant financière que celle qui s'est réglée tout récemment en la personne du nouveau Secrétaire Général, ou encore le débat sur l'élargissement du Conseil de sécurité démontrent un besoin d'adéquation qui doit encore s'opérer. Et qui trouve-t-on à la fine pointe du combat pour la réforme des Nations Unies, sinon le Canada, pour éviter que le débat ne s'enlise sur la seule question de l'élargissement du Conseil de sécurité et faire en sorte, au contraire, que l'Organisation des Nations Unies devienne véritablement le moteur de l'adaptation aux exigences nouvelles de la société du troisième millénaire ?

Les nouveaux acteurs sur la scène internationale font déborder, voire éclater les cadres institutionnels traditionnels. Il y a une volonté sourde mais légitime de « dés-occidentaliser » les organisations multilatérales et de faire en sorte qu'elles reflètent vraiment un « membership » mondial et prennent en compte les valeurs différentes des nouveaux membres. C'est ce qui fait qu'aujourd'hui, alors même que nous disposons d'un nombre inégalé d'institutions, nous ne paraissions jamais disposer des mécanismes adéquats pour régler une crise. D'où le projet canadien sur la réaction rapide et les propositions concernant l'établissement d'un quartier général opérationnel de l'ONU. En Asie, où la tradition de coopération est plus récente, il y a pénurie

d'institutions alors que se confirme un besoin plus criant qu'ailleurs de mécanismes régulateurs permanents.

Le foisonnement institutionnel de nos jours est en réponse directe au phénomène de la mondialisation auquel les nations cherchent à s'adapter. C'est ce qui explique pourquoi le Canada doit poser des choix clairs quant aux institutions qui servent le mieux ses intérêts et reflètent le plus fidèlement ses valeurs.

Le renouvellement du multilatéralisme canadien

Le cadre institutionnel où le Canada joue un rôle marquant est celui des « Sommets », une forme de rencontre plus personnalisée, plus médiatique aussi, que l'on voulait plus flexible, une sorte de mise au point au plus haut niveau sur un thème spécifique (population, enfants, environnement) ou sur une gamme de problèmes récurrents et mouvants tout à la fois (G-7/P-8, QUADS)*. Il est incontestable que la tenue de Sommets reflète pour une bonne part la perception qu'ont les leaders ainsi engagés d'un échec ou d'une insuffisance des institutions existantes face aux problèmes de l'heure. Le G-7 en est l'exemple le plus évident : aucune institution économique à l'époque de sa création ne pouvait assurer la concertation fiscale, monétaire et financière requise dans le cadre de la concurrence émergente entre les deux rives de l'Atlantique à laquelle s'ajoutait l'expansion débridée du Japon sur les marchés mondiaux.

Le Canada a consacré des efforts considérables à sa participation aux sommets auxquels il a été convié ou qu'il a contribué à créer. Jusqu'à maintenant ils nous offraient « notre place au soleil » et surtout prolongeaient et élargissaient la pertinence de notre contribution antérieure aux grandes institutions de l'après-guerre. Le Canada a puisé dans les sommets le support et la justification de la globalisation de ses propres intérêts. Nous avons souvent occupé dans les sommets une place plus grande que celle que nous « achetait » à la table notre statut de puissance moyenne, fût-elle globale, avec une population de moins de 30 millions, une économie profondément intégrée à celle des États-Unis, et donc peu pertinente, prise isolément, pour le reste du monde.

Nous n'avons pas hésité à payer – largement – les frais d'admission aux différents « clubs » que sont les Sommets. Au sein du G-7, nous avons dû participer pleinement au financement de l'assistance technique à l'Europe centrale et de l'Est, à la création de la BERD (Banque européenne pour la reconstruction et le développement), à l'exercice patronné par le G-7 au moment de la guerre du Golfe pour aider financièrement les économies touchées par le conflit. Le rôle de leadership des G-7 dans différentes instances ou événements, comme la Conférence de Rio en 1992, ne venait jamais sans facture et le Canada a toujours payé « rubis sur l'ongle ». Avec la France, nous

* QUADS : Réunion bisannuelle des ministres du Commerce extérieur du Canada, des États-Unis, du Japon et de l'Union européenne.

avons soutenu et consacré – encore tout récemment à Marrakech – les institutions de la Francophonie, dont les Sommets francophones. Au Commonwealth, il y a quelques années, nous avons même affronté notre partenaire et amie la Grande-Bretagne à propos de l'Afrique du Sud, occupant dans cette affaire au nom de valeurs qui nous sont chères, un terrain plus large que nos intérêts directs. Aujourd'hui encore, face au Nigéria, l'instrument qu'est le Commonwealth nous fournit un levier d'action indispensable.

Enfin, nous nous sommes souvent faits les « champions » des suites à donner aux décisions prises aux différents sommets. Le suivi du Sommet d'Halifax a mobilisé nos ressources et nos intelligences comme aucun autre sommet auparavant ne l'avait fait pour nos partenaires. Et nous nous en félicitons. C'est le même sentiment d'engagement qui, cette année, nous fait prendre si à cœur la préparation du Sommet de l'APEC.

Une adaptation délibérée à la globalisation

Dans le contexte de la mondialisation, l'accélération des transformations mondiales prive bien souvent les pays de leurs points de repère traditionnels. Le paradoxe que d'aucuns remarquent entre une croissance économique soutenue, attribuable surtout à une expansion du commerce international et à la libéralisation des échanges, et des taux de chômage élevés, suscite non seulement de l'incompréhension mais renforce surtout les craintes de l'exclusion alors même que montent les inégalités sociales. La priorité qu'accorde le gouvernement à la création d'emplois n'est pas un discours de propagande. Elle est une question de survie dans un monde où la cohésion sociale est ébranlée et où l'un des mandats principaux d'un gouvernement est de rassurer la population et d'atténuer le choc de son adaptation.

Aucun gouvernement de nos jours ne peut ignorer les conséquences de la mondialisation, le Canada encore moins que tout autre. Bien au contraire, le Canada doit et peut tirer parti du formidable acquis que constitue un monde sans frontières, où circulent sans entraves, les connaissances, le savoir et les cultures, une société globale où l'information prime, force l'innovation et stimule la création, et une économie planétaire où le défi par excellence vise à concevoir l'élaboration d'instruments de régulation à l'échelle mondiale.

C'est la raison pour laquelle le Canada jette son regard au nord et au sud autant qu'à l'est et à l'ouest. C'est dans cette logique que le Premier ministre mène ainsi depuis trois ans, Équipe Canada en Asie et en Amérique latine, signe le Plan d'Action Canada-Europe, qu'a été entamée l'année canadienne de l'Asie-Pacifique qui culminera en novembre avec l'accueil de l'APEC à Vancouver. C'est pourquoi nous avons également tant travaillé à créer le Conseil arctique, conseil qui regroupe les pays circumpolaires, c'est-à-dire le Canada, le Danemark, les États-Unis, la Norvège et la Russie. Mais c'est aussi la raison pour laquelle le Canada commence dès maintenant à se doter des nouveaux moyens de la politique étrangère, notamment la « Stratégie d'information internationale sur le Canada » par laquelle, médium et message confondus, le

Canada développera son propre « pouvoir souple », reposera son influence sur une communication tous azimuts du degré d'avancement de notre société, de notre qualité de vie, du rôle du fédéralisme canadien comme modèle d'accommodement de la diversité dans l'unité, de son rôle de chef de file modeste mais efficace et profondément dévoué à la cause de l'épanouissement de l'être humain et de la société civile.

Mais le Canada doit aussi lutter pour que des règles encadrent de façon ferme la concurrence économique, sauvegardent notre identité culturelle et contribuent à combattre les nouveaux risques pour la sécurité humaine comme la criminalité, le terrorisme, la pollution. Aujourd'hui, les institutions auxquelles le Canada est associé, doivent aussi consolider son adaptation aux autres conséquences de la mondialisation, notamment les évolutions macro-économiques qui donnent aux nouveaux pays industrialisés une place de choix dans l'économie mondiale et surtout la révolution technologique permanente qui, chaque jour, réduit les coûts de la communication et fait de l'information le moteur du progrès et la source du pouvoir.

Enfin, les institutions du prochain millénaire devront prendre en compte le rôle prodigieusement multiplié des acteurs infra-étatiques, souvent inversement proportionnel à la réduction du rôle traditionnel des États alors même que nos gouvernements ont de plus en plus besoin de stratégies novatrices, afin que, de concert avec nos partenaires et alliés, au sein d'institutions dynamiques, nous puissions éviter que les actes et les gestes posés par les acteurs infra-étatiques ne nuisent à l'intérêt national et à l'harmonie mondiale.

Une politique étrangère au service de valeurs

Le Canada n'a jamais tourné le dos au monde et n'en a pas les moyens. Notre histoire est en elle-même une histoire « extérieure », une décolonisation avant l'heure. Notre population, par-delà les deux peuples fondateurs, est elle-même le reflet de l'histoire du monde, des souffrances, des excès et des droits bafoués qui ont incité tant de gens à se ressourcer dans le havre de tolérance que représente notre pays. Notre économie est tributaire pour un tiers du commerce extérieur et notre tradition d'engagement sur la scène internationale nous impose de continuer à relever les défis du monde extérieur.

Puisant sa source aux confluent de l'histoire, de la géographie et de l'économie, la politique étrangère canadienne a toujours reposé sur un ensemble de valeurs fortement ancrées. Non pas que l'intérêt national ne soit pas bien articulé ni bien défini, notamment sur le plan commercial, mais notre engagement sur la scène internationale a souvent été mobilisé quand des principes importants ont été en jeu. Notre réflexe humanitaire est souvent à l'origine de nos contributions en matière d'aide, de l'accent que nous mettons sur l'être humain et sur son développement, sur le maintien de la paix, l'environnement, et même sur la création d'un système international où prévaut la règle de droit. Nous avons fortement à cœur une sorte d'idéal de gouvernance, de bon gouvernement à l'échelle internationale. La démocratisa-

tion des nations sous tutelle et la résolution de différends auxquels nous ne sommes même pas partie ont toujours été des objectifs importants pour nous et notre action sur la scène internationale a toujours été imprégnée d'un sens des valeurs.

Évidemment, pendant la période de la guerre froide, pour un pays comme le nôtre qui n'avait pas à se remettre d'une occupation ou de la destruction de la guerre ni à rompre le cercle vicieux de la pauvreté, et bénéficiait en outre de la protection militaire directe des États-Unis et d'un accès quasi assuré au marché américain, la poursuite de cette forme d'engagement était aisée.

Aujourd'hui, avec l'effondrement du système bipolaire, l'avènement de nouvelles menaces pour la sécurité globale, l'ouverture généralisée des frontières au commerce et aux investissements, un climat de compétitivité et des ressources en peau de chagrin, un certain équilibre va sans doute s'établir entre ce que nous faisons par intérêt et ce à quoi nous nous engageons par principe. Certes, des gestes hautement inspirés par un système de valeurs, comme tout récemment au Zaïre, dans la région des Grands Lacs, continueront de caractériser notre rôle sur la scène internationale parce qu'ils relèvent du fondement de notre identité nationale. Mais il n'y aura jamais dichotomie même si parfois nos intérêts immédiats ne semblent pas justifier de prime abord que nous nous lancions dans une vaste opération étrangère – au Zaïre, ou en Somalie, par exemple. Un mieux-être démontrera très rapidement le bien-fondé de notre action. Et ce mieux-être peut s'appeler dignité de l'homme, compassion pour le prochain ou contribution à la sécurité humaine.

Vers une conception globale de la sécurité

En fait, les forces à l'œuvre dans le monde aujourd'hui, dont je n'ai esquissé ici que quelques composantes, imposent une réflexion nouvelle sur le concept de sécurité. Qu'il s'agisse de faire face à la concurrence économique, d'affirmer notre identité ou de réduire notre vulnérabilité face aux menaces globales pour la sécurité humaine, environnementales et autres, dans un contexte d'érosion du pouvoir de l'État au profit des forces de la mondialisation, le Canada doit se doter de nouveaux instruments s'il veut à la fois défendre ses intérêts et continuer à promouvoir les valeurs qui lui sont chères. Toutes les crises internationales nous affectent et toutes les évolutions internes dans n'importe quel pays, fût-il aux antipodes du nôtre, se traduisent par divers effets sur le Canada. La mondialisation et la multipolarité ont rendu notre planète bien imprévisible et nous sommes loin du dangereux confort de la bipolarité nucléaire.

Nous sommes aussi revenus de nos illusions initiales alors que la fin de la guerre froide a semblé annoncer une ère nouvelle de paix et de prospérité et qu'enfin tous nos efforts ont pu être consacrés à lutter contre la pauvreté, la dégradation de l'environnement et à enrayer la surpopulation. Aujourd'hui, les économies « libérées » remontent la pente mais à quel coût social pendant

que l'écart entre le monde industrialisé et le monde en développement continue de s'accroître. Les tensions de la libération ont suscité de nombreux conflits internes et certains pays ont sombré dans l'échec collectif. Les nouvelles menaces pour la sécurité, comme le crime organisé trans-frontières, la prolifération des armes de destruction massive, ou le commerce illicite des matières fissibles, ont eu l'effet d'une douche froide pour bon nombre d'entre nous qui pensions vraiment qu'un nouvel ordre international allait voir le jour. Les conflits internes ont pris une tournure nouvelle, toujours aussi violente et déchirante, souvent plus cruelle, puisant au cœur des différences ethniques ou religieuses. La crise des Grands Lacs africains est l'exemple le plus récent de conflits intra-étatiques qui ont déstabilisé des régions entières. Et c'est l'horreur que vivaient les réfugiés des Grands Lacs qui a incité le Premier Ministre à offrir au Secrétaire général des Nations Unies les services de notre ambassadeur à Washington, Raymond Chrétien.

Tout a été écrit, ou presque, sur l'effet de chape que la crainte de la montée aux extrêmes nucléaires durant la guerre froide avait eu sur les conflits inter-étatiques. La plupart des efforts des 50 dernières années ont été consacrés à des mesures qui n'ont aucun effet sur les conflits internes – mesures de confiance inter-étatiques contrôlées, contrôle des armements, négociations sur le désarmement, traité de non-prolifération nucléaire, etc. Cette démarche en matière de sécurité, qui nous a peut-être épargné un conflit nucléaire, n'offre plus les conditions d'une paix durable et de stabilité dans le nouveau contexte international. C'est pourquoi le Canada de concert, par exemple, avec la Norvège et les Pays-Bas, s'est interrogé sur les éléments qui, par-delà les concepts traditionnels de contrôle des armements et de désarmement, affectaient véritablement la paix et la stabilité. De cette réflexion est sorti le concept de « sécurité humaine ».

Aux Nations Unies, en septembre de l'année dernière, j'ai soutenu que la sécurité humaine représentait bien plus que l'absence de menace militaire. Elle englobe la sécurité contre la privation économique, le droit de vivre dans la dignité et la protection des droits fondamentaux. Le concept de sécurité humaine repose sur une reconnaissance de la complexité de l'environnement humain et sur le constat non seulement de l'interdépendance mais des effets conjugués des forces qui influencent cette sécurité.

En d'autres termes, la sécurité humaine exige non seulement que les besoins fondamentaux des gens soient satisfaits, mais reconnaît aussi qu'une croissance économique soutenue, le respect des droits de la personne et des libertés fondamentales, l'affirmation de la règle de droit, le bon gouvernement, le développement durable et l'équité sont des facteurs aussi importants pour la paix mondiale que le contrôle des armements et le désarmement. Les liens entre la dégradation de l'environnement, la croissance de la population, les conflits ethniques et les courants migratoires sont incontournables. Enfin, la stabilité durable dans le monde est inconcevable tant que la sécurité humaine de tous ne sera pas garantie par tous.

Le Canada a les moyens et la réputation nécessaires pour exercer un rôle clé au titre de la promotion de la sécurité humaine dans le monde en développement. Notre action aujourd'hui en faveur de la démocratie, des droits de la personne et de la résolution pacifique des conflits s'inscrit dans la continuité « pearsonienne » et de l'acceptation de l'interdépendance profonde des nations. Cette vocation internationaliste est encore aujourd'hui celle qui nous confère notre identité et qui nous donne une place enviable dans le monde.

Aujourd'hui se pose toutefois la question de l'adaptation de notre tradition de politique étrangère afin que notre contribution demeure pertinente dans un monde en mutation. Les opérations de maintien de la paix traditionnelles, tout comme l'aide extérieure, font l'objet d'une révision parfois déchirante dans la plupart des pays occidentaux et le Canada ne fait pas exception à cette interrogation. Toutefois, nous participons à ce débat dans l'action. Je n'en veux pour preuve que nos initiatives en matière de consolidation de la paix, de maintien de la paix sous des formes nouvelles, de désarmement, notamment la campagne que je mène au nom du gouvernement contre les mines antipersonnel, pour la protection des droits des enfants à l'échelle internationale et la promotion du développement économique dans le cadre d'un système commercial basé sur des règles précises et respectées.

Cela fait plus de quarante ans, maintenant, qu'au cœur de la guerre froide, les Nations Unies ont dépêché la première force de maintien de la paix à Suez. Le maintien de la paix, en donnant aux Nations Unies les moyens de remplir leur mandat en faveur de la paix et de la sécurité, démontrait que l'Organisation mondiale était en mesure de jouer un rôle de premier plan dans les affaires mondiales. Pour sa part, Lester B. Pearson, en recevant le prix Nobel de la Paix, se trouvait à engager le Canada au présent et à l'avenir dans des opérations de maintien de la paix un peu partout dans le monde. Il ne faut pas s'étonner dès lors que nous ayons mis de l'avant et initié le concept de « réaction rapide » pour essayer de protéger les populations contre les conflits internes. La plupart des recommandations de notre étude sur la réaction rapide ont maintenant été adoptées par les Nations Unies et seront bientôt mises en œuvre.

Le concept de consolidation de la paix est issu de celui de sécurité humaine. C'est le moment de grâce, une fois que les canons se sont tus et que les besoins humanitaires les plus pressants ont été pris en compte, pendant lequel les protagonistes peuvent véritablement s'engager dans le chemin de la paix et de la stabilité. La consolidation de la paix exige le courage de prendre des risques, la détermination d'aller vite, la volonté de consacrer des moyens réels au service de la paix, et surtout une disposition à conclure des partenariats – une paix durable n'est que rarement l'affaire de « cavaliers seuls ». Le Canada est d'ores et déjà en train de renforcer sa capacité dans ce domaine, notamment au titre de la médiation préventive et du dialogue, de la surveillance et des enquêtes relatives aux droits de la personne, de la formation des médias et des forces de

police, de la réforme judiciaire et la démobilisation, afin que les Nations Unies disposent d'une ressource exceptionnelle et rapidement mobilisable.

Ce sont les éléments qui sont à l'œuvre en Haïti. Après le rétablissement de la démocratie dans ce pays, nous nous sommes concentrés sur la formation policière de même que celle des garde-côtes, des juges et des ONG. Comme consolidation de la paix et développement économique sont souvent tributaires l'un de l'autre, nous avons engagé l'Agence canadienne de développement international dans l'initiative canadienne dans cette entreprise, ce qui permet une démarche beaucoup mieux intégrée et assure une continuité entre les mécanismes et les instruments utilisés. Nous avons aussi beaucoup appris en Bosnie où le Canada contribue au rétablissement de la liberté de presse et à l'institutionnalisation d'élections libres. Plus important encore, l'intervention du Premier Ministre du Canada dans la crise des Grands Lacs africains a fait ressortir l'exigence première de toute intervention de consolidation de la paix : la volonté politique.

Mais la sécurité humaine exige bien d'autres efforts. Ainsi, la campagne menée par le Canada pour l'interdiction de la production et du déploiement des mines antipersonnel est celle qui me donne la plus grande satisfaction. Il suffit de penser aux 500 personnes, hommes, femmes et enfants, qui meurent ou se blessent chaque semaine au contact de ces mines ou encore à l'insuffisance des mesures prises, ici et là, par la communauté internationale pour « réduire le danger » que représentent ces mines, pour se féliciter de ce qu'en novembre 1996, 141 pays aient répondu positivement à cette campagne à la suite de la conférence d'Ottawa en faveur de leur interdiction totale.

De même, le Canada s'est lancé avec vigueur dans la protection des droits des enfants, qui constitue une priorité fondamentale ainsi qu'une composante essentielle de nos efforts pour l'amélioration de la sécurité humaine. La loi permettra dorénavant de poursuivre au Canada les Canadiens qui exploitent sexuellement les enfants et, en Inde tout récemment, il fut évoqué la possibilité de freiner les crédits à l'exportation susceptibles de venir en aide aux firmes canadiennes traitant avec des compagnies étrangères qui font travailler des enfants. En ce domaine, nous associons nos efforts à ceux de la Suède et des Pays-Bas.

Le chemin qui mène à la sécurité humaine durable est long et tortueux. Il doit mobiliser une grande variété de forces, de variables, de facteurs et d'acteurs. Mais l'accent est mis bien plus sur la persuasion que sur la coercition. Et c'est bien dans cette perspective que doit se positionner le Canada, puisqu'il est admirablement placé pour exercer son « soft power ». Canada et communications sont presque synonymes et l'expression « village planétaire » a été conçue par un Canadien, McLuhan. Dans le monde de la connaissance et de l'information, le Canada possède ainsi une puissance et une influence d'un ordre de grandeur remarquable dans la mesure où ses talents seront mis au service de sa politique étrangère.

En guise de conclusion

En définitive, des chances extraordinaires s'offrent à nous. Les 50 dernières années nous ont admirablement servi. Nous avons connu une prospérité et un développement que tous nous envient. Nous avons été un pays influent. Ce faisant, nous avons affirmé notre présence sur la scène internationale tout en faisant preuve de tolérance dans la défense de nos valeurs. Mais aujourd'hui, le Canada est à la croisée des chemins. Nos succès comme nos échecs à l'étranger auront un impact direct sur notre identité. Notre unité elle-même passe autant par l'intégration des phénomènes de mondialisation dans notre économie que par la participation active à la création d'une nouvelle société internationale.

Comme je l'ai écrit dans la préface du Rapport Maurice Strong* *En prise sur le monde* de novembre dernier, « le passé n'est pas toujours garant de l'avenir. Une chose est sûre : cet avenir qui se dresse devant nous sera fort différent de ce que nous avons connu jusqu'à présent. Si les Canadiens veulent être prospères demain et s'ils veulent léguer à leurs enfants un monde meilleur, ils devront non seulement relever de nouveaux défis mais susciter une direction dont aura besoin le pays pour s'attaquer aux réalités à venir... le Canada devra conquérir sa place en très bonne partie par ses capacités intellectuelles et par son leadership mondial. » C'est aussi pourquoi il m'apparaît illusoire de bâtir une politique étrangère qui ne soit pas axée avant tout sur les jeunes qui doivent non seulement s'engager dans le combat, mais doivent s'appropriier la définition de ce que doit être le rôle du Canada dans le monde. Dans la société de demain, fondée sur la connaissance, qui mieux que les jeunes pourrait relever les défis du troisième millénaire ?

* Rapport Maurice STRONG, *En prise sur le monde — Priorités de l'internationalisme canadien au XXI^e siècle*. Ottawa, novembre 1996, 80 p.